

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Резюме: Запропоновано шляхи проведення адміністративної реформи для формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні.

The summary: The ways of leadthrough of administrative reform are offered for forming of the new system of state administration as instrument of overcoming of crisis in Ukraine.

Ключові слова: адміністративна реформа, державне управління, регіональна політика, виконавча влада, місцеве самоврядування, територіальний устрій.

Постановка проблеми. Аналіз результатів демократичних перетворень в Україні крізь призму сучасних процесів глобалізації свідчить про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом адміністративного реформування. Це зумовлює наявність в останнє десятиліття не лише у вітчизняній, а й в зарубіжній науці дискусійних, проблемних питань стосовно здійснення адміністративної і часто пов'язаної з нею адміністративно-територіальної реформи тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спектр проблемних питань щодо адміністративного реформування, досліджуваних вітчизняними вченими, досить широкий. Це, зокрема, розробка вихідних засад, пов'язаних із здійсненням адміністративної реформи (В.Бакуменко, В.Князев, Л.Гогіна, І.Козюра); порівняльний аналіз адміністративних реформ зарубіжних країн та проблеми децентралізації (І.Василенко, І.Грицяк, А.Лелеченко, В.Лемак, Н.Нижник, Л.Сморгунов, Є.Уткін); історичні та філософські засади розуміння, адаптації й прогнозування процесів глобалізації в контексті їх впливу на адміністративну реформу та систему державного управління загалом (О.Білорус, Є.Буравльов, В.Воротін, Р.Войтович, В.Гельбрас, Є.Маруняк, І.Надольний, І.Радзієвський, Н.Симонія, Г.Ситник).

Особливий інтерес становлять праці зарубіжних вчених Р.Джейн, В.Іванова, Дж.Олсена, Дж.Сороса, Дж.Стігліца, А.Уткіна щодо інноваційних соціальних технологій державного управління, сутності, тенденцій, наслідків глобалізації та її впливу на систему державного управління, національні політичні інститути, а також на державний суверенітет. У цілому ж як в Україні, так і за кордоном у дослідженнях проблеми вдосконалення системи державного управління шляхом здійснення адміністративної реформи головна увага приділяється інституційним та організаційно-правовим засадам цього процесу.

Метою статті є обґрунтування нової системи державного управління шляхом проведення адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Практика показує, що вітчизняна система державного управління залишається в цілому неефективною: з одного боку вона поєднує інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, а з іншого нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Це означає, що система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [1].

Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого - у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Ця система має бути підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною, захищати національні інтереси [2].

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

- формування європейської системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

В останні роки у проведенні адміністративних реформ увага акцентується на вирішенні регіональних питань, що зумовлено дією двох чинників: по-перше, зовнішніх процесів регіоналізації, що відбуваються в Європі та бажанням України приєднатися до європейської спільноти, що вимагає адекватних дій з питань регіонального устрою і держави, і влади; по-друге, внутрішніх процесів, які відбивають зростаючу силу і потреби самореалізації регіональних влад, які переслідують цілі перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх [3].

Одним з найважливіших напрямків регіональної політики є фінансове вирівнювання регіонів з метою зближення рівнів соціально-економічного розвитку територій. Проблеми фінансового вирівнювання викликають гострі політичні дискусії не тільки в Україні, а й в усіх зарубіжних країнах. І це зрозуміло, адже йдеться про те, що одні території мають бути фінансовими донорами інших. Світова практика країн засвідчує: території з більш потужною податковою базою обстоюють свої права та переваги у формуванні дохідної частини своїх бюджетів. З іншого боку, бідні (депресивні) території апелюють до центральної влади з вимогами збільшення обсягів фінансової допомоги. Ось чому майже в усіх розвинених зарубіжних країнах встановлено чіткі законодавчі норми фінансового вирівнювання й обов'язки «багатих» територій з надання частини своїх ресурсів для підтримання розвитку депресивних [4].

Інтеграція України до європейських структур неможлива без вироблення та реалізації такої моделі управління регіонами, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла б становленню нових форм співпраці між центром і регіонами, внутрішньому міжрегіональному співробітництву та міжнародній співпраці територій.

Гармонізація практики управління регіонами України з принципами ЄС передбачає насамперед чітке розмежування повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в ході адміністративної реформи, законодавче визначення принципів регіональної політики, державної підтримки регіонального розвитку, програм соціально-економічного розвитку регіонів, створення стандартної статистичної системи моніторингу розвитку регіонів.

Охарактеризуємо проблематику адміністративного реформування в Україні.

Адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках. Перший - це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий - це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій - це кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий - це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий - це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні. Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20 - 30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) - були утворені заново. Тому характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Тут потрібен, системний підхід, який дозволяє визначати оптимальні для потреб України кількості та структури органів виконавчої влади.

Як відомо, у ході системних перетворень Україна зіткнулася з проблемами організації виконавчої влади нового типу. Існуюча структура уряду України є однією із перепон на шляху до економічного зростання. Міністерства не змогли виробити і реалізувати ефективну політику,

щоб зменшити масштаби тіньової економіки, запобігти погіршенню стандартів у сфері охорони здоров'я та освіти, збільшенню нерівності у розвитку регіонів і зубожінню значної частини населення. Державна служба є неефективною, бо вона ще не повністю трансформована в інституцію, що забезпечує реалізацію державної політики.

Заходи по адміністративному реформуванню ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій,
- повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;
- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;
- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами;
- принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

Виконавча влада, реалізуючи свої функції демократичної, соціальної правової держави, створює для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям. Цей процес має ґрунтуватися на тому, що [1]:

1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір - чи користуватися, цією послугою, чи ні;

4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги.

У процесі реформ невідкладним є також питання про призначення і зміст діяльності «пореформованих» регіональних влад. З точки зору сучасних представників регіональних еліт головна мета реформ полягає у суттєвому розширенні повноважень (в першу чергу виконавчих) регіональних органів влади. Але з точки зору подальших перспектив розвитку суспільних відносин в Україні більш доцільною є практично протилежна ціль: не збільшувати повноваження, а зменшувати відповідальність. Усвідомлення цього підходу може дати помітний поштовх у просуванні реформ і зменшенні протистояння регіональних лідерів і центральної влади.

На наш погляд, значна частина повноважень повинна зосереджуватись на рівні органів місцевого самоврядування. В сучасних умовах господарювання така ситуація є найбільш бажаною для місцевих лідерів. Проте, з часом вони повинні усвідомити «важкість» цього тягаря. Тому зміцнення системи місцевого самоврядування, особливо якщо цей процес і в подальшому буде керуватися міжнародною спільнотою, приведе до добровільного перерозподілу повноважень (а по суті — до відмови від частини цих повноважень) між

органами місцевого самоврядування та територіальними громадами (або їх громадськими організаціями) на користь останніх. Таким чином і реалізується принцип самоврядування.

Аналіз існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування виявив ряд недоліків, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності, зокрема:

- регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів;

- із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади - не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;

- на обласному і районному рівні управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенцій;

- не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги.

Беручи до уваги зазначене, ми вважаємо, що у процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування варто спиратися як на національний досвід, так і на світову, насамперед європейську практику. При цьому процес перетворень доцільно здійснювати у три етапи з урахуванням:

- конституційних і законодавчих засад організації та функціонування держави;
- унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України;
- сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування;

- подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;
- одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;

- об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг.

Встановлення під час реалізації адміністративної реформи чітких правових засад взаємовідносин між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування має відбуватися таким чином:

- поетапне розмежування сфер відповідальності та компетенцій центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, що функціонують на одному територіальному рівні;

- розподіл повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в спільних сферах їх діяльності (освіта, охорона здоров'я, культура, правоохорона тощо);

- створення нової системи управління державним сектором економіки із чітким визначенням ролі і місця місцевих державних адміністрацій в управлінні державною власністю та корпоративними правами.

Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» є головними правовими документами, які визначають сучасну практику управління регіонами. Вони, з одного боку, формулюють принципи збереження України як унітарної держави, узгоджують інтереси регіонів із загальнодержавними і

міжрегіональними інтересами, а з другого — передбачають можливості передачі регіонам широких повноважень у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку. Згідно з Конституцією України територіальний устрій країни ґрунтується на засадах єдності й цілісності державної території, поєднанні централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

На нашу думку, надмірна централізація влади стримує розвиток регіонів, органи місцевого самоврядування недосконалі і фактично безправні, сам устрій державної влади породжує часті конфлікти між гілками і рівнями влади, між державною владою та місцевим самоврядуванням. Усе це не окремі вирішувані проблеми, а фактори, що вказують на проблеми у самій системі державного устрою України, на конфлікт між самосвідомістю регіонів, які прямують до більш повного задіяння потенціалу власного розвитку, і державною владою. Сьогоднішня модель державного управління, в якій більше централізації, ніж самостійності, а адміністрування більше, ніж управління, виконала свою роль у становленні нашої держави і гальмує подальший її розвиток. Стає очевидним, що системні зміни в регіональній політиці не можуть бути реалізовані тільки силами центральної влади, більше того, вона не піде ні на які зміни, якщо не побачить виваженої і відповідальної позиції з боку регіональних лідерів.

Саме тому, регіональна політика має бути визначена як така діяльність держави, що спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів. При цьому основними засадами державної регіональної політики мають стати:

- чітке розмежування законами України повноважень щодо управління регіонами між центральними та місцевими органами державної влади, органами самоврядування відповідно до принципів децентралізації та з додержанням загальнодержавних інтересів;
- збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, згладжування міжрегіональних диспропорцій, забезпечення єдиних соціальних стандартів якості і рівня життя громадян, які проживають на різних територіях держави;
- збереження оптимального співвідношення між регіональною та секторною політикою уряду;
- оптимальне використання природно-ресурсних особливостей регіонів, їх географічного розташування, інфраструктури, специфіки людських ресурсів;
- екологізація соціально-економічного розвитку;
- створення фінансових та організаційно-правових умов для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;
- запровадження дійового механізму участі місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень на державному рівні з регіональних проблем;
- розробка формалізованого механізму державної підтримки програм розвитку регіонів.

Крім того, розробка і законодавче затвердження державної регіональної політики дасть можливість державі, не втручаючись в оперативну діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, окремих підприємств, за допомогою економічних важелів сприяти комплексному розвитку регіонів, формуванню такої територіальної та галузевої структури господарських комплексів регіонів, які відповідають загальнодержавним інтересам та інтересам регіонів. Зараз правова та фінансово-матеріальна обмеженість їх ролі в управлінні територіями, домінуючий галузевий підхід викликає соціальні суперечності і стримує збалансований розвиток регіонів.

Разом з тим, змістовним рівнем державної регіональної політики має бути чітке визначення головних пріоритетів, яких дотримуватиметься держава щодо розвитку окремих територій, включаючи питання державної підтримки, єдності державних соціальних стандартів у межах усієї території, змісту та механізмів фінансово-бюджетних відносин. Тому важливого значення набуває стандартизація побудови місцевих програм розвитку і створення спеціального фонду регіонального розвитку. За таких умов діяльність органів державної влади, спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни,

відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх ресурсів і залучення зовнішніх в умовах глобалізації міжнародної економіки, отримала б додатковий поштовх.

У зв'язку з цим, ми виділяємо наступні пріоритети: по-перше, створення і зміцнення єдиного економічного простору, забезпечення економічних і соціально-правових, організаційних засад державності; по-друге, відносно вирівнювання або згладжування умов соціально-економічного розвитку регіонів; по-третє, оптимальне використання природних ресурсів, особливостей регіонів, екологізація регіональної господарської діяльності.

Запропонована адміністративна реформа розрахована на відносно тривалий період її реалізації і включає три етапи.

У ході першого етапу реформи мають бути розроблені та офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі розв'язуються першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління.

На другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління. На третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління. На всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління.

Висновки. В результаті здійснення адміністративної реформи в Україні слід забезпечити поступове формування раціонального механізму державного управління, який дозволить значно зміцнити та підвищити ефективність реалізації виконавчої влади, поглибити її взаємодію з місцевим самоврядуванням. Удосконалена система виконавчої влади має позитивно впливати на хід та наслідки проведення інших радикальних перетворень у нашому суспільстві - насамперед, економічної реформи, особливо з тих питань, де велике значення мають методи та форми державного регулювання і контролю. Подальше здійснення політики реформування державного управління прямо залежить від політико-правового становища у суспільстві, а також фінансово-економічних можливостей держави. Причому дані фактори здатні внести в процес реформи суттєві корективи - особливо це стосується наявності коштів і матеріально-технічних засобів - у темпи проведення реформаторських заходів.

Використана література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – <http://www.kmu.gov.ua>
2. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український Прорив : для людей, а не політиків» [Електронний ресурс] . – <http://www.kmu.gov.ua>.
3. Кравченко С. Досвід організації адміністративної реформи в Україні [Текст] / С. Кравченко // Вісн. держ.служби України. – 2008 -№1. – С.58-65.
4. Соскін О. І. Адміністративно – територіальна реформа в Україні: оптимальна модель [Текст] О.І. Соскіна. – К : Вид-во «Інститут трансформації суспільства». – 2007.- 288 с.